



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
XXI CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A Convenção de Roterdã sobre o Procedimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacionais, o Acordo Sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da Organização Mundial de Comércio e a ação de Certificadoras Privadas – A Formação de Um Complexo de Regimes Para o Sub-Tema do Uso e Comércio de Agrotóxicos Perigosos.**

Bruno Cavalheiro Breitenbach

Artigo apresentado como requisito parcial para  
obtenção do título de Especialista em Relações  
Internacionais

Orientadora: Profa. Dra Ana Flávia Granja e Barros

Brasília

2020

## RESUMO

Este estudo se propõe a demonstrar a configuração de um complexo de regimes relacionado aos comércio e uso de agrotóxicos perigosos. Através da demonstração de como o a Convenção de Roterdã sobre o Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacionais interfere, por meio da ação de certificadoras privadas de processos produtivos, na área já regulada do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da Organização Mundial de Comércio. Ao final, exemplifica-se com uma demonstração concreta da existência do Regime através da oposição brasileira à inclusão do carbosulfan no escopo de controle da Convenção de Roterdã.

**Palavras-chave:** Complexo de Regimes, Pesticidas, Acordo SPS, Convenção PIC, Padrões Privados

## ABSTRACT

*This study proposes to demonstrate the configuration of a regime complex related to trade and use of hazardous pesticides. Through demonstration of how the Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade interferes, by the action of Private Certification entities, in the scope of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures. At the end, the study exemplifies with a concrete demonstration of the existence of the regime by the Brazilian opposition to the inclusion of carbosulfan in the scope of control of the Rotterdam Convention.*

**Key-words:** Regime Complexes, Pesticides, SPS Agreement, PIC Conventions, Private Standards

## Introdução

Os agrotóxicos são substâncias utilizadas em todo o mundo em prol da realização da defesa fitossanitária dos cultivos agrícolas, a qual traduz-se em um conjunto de medidas adotadas para evitar a propagação de pragas e doenças nos cultivos agrícolas. A partir do início da revolução verde, especificamente no final dos anos 1950, houve um aumento do seu uso e um estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento de novos pesticidas.

Apesar de se tratar de substâncias, na sua maioria, perigosas, a utilização com proteção adequada garante que os riscos sejam minimizados ao aplicador e, se as doses e o modo de uso forem corretos, também se garante a segurança ao meio ambiente e aos consumidores que se alimentarão destes produtos colhidos em locais que sofreram aplicações de pesticidas.

Na atualidade, o uso dos agrotóxicos é essencial para a manutenção dos níveis de produção agrícola e para que o mundo não se torne refém da profecia malthusiana. Em 1798, Thomas R. Malthus publicou sua obra “An essay on the principle of population” em que estabelecia o “princípio da população”. Tendo verificado o ritmo de crescimento em anos anteriores, sua proposição era de que a oferta de alimentos se expandia aritmeticamente ao passo que a população mundial se expandia em progressão geométrica.

A natureza aritmética da expansão dos alimentos baseia-se na premissa econômica dos retornos decrescentes da mão-de-obra sobre uma oferta fixa de terra. Assim, a expansão geométrica da população eventualmente encontraria limites na barreira da expansão aritmética da produção de alimentos, e a fome seria de acordo com Malthus, fator limitante e certo do crescimento populacional.

A realidade porém é que dois séculos mais tarde, tanto o crescimento populacional quanto a produção de alimentos têm seguido um padrão geométrico e as principais causas para isso são: a abertura de novas áreas agrícolas nos primeiros 100 anos após a profecia de Malthus; o surgimento da mecanização agrícola no início da década de 1920, o que levou ao aumento da produtividade tanto da mão-de-obra quanto da terra pelas melhores condições de cultivo proporcionadas pelas máquinas; e o emprego da ciência na agricultura nos últimos 50 anos, que possibilitou entre outras coisas: o desenvolvimento de sementes com melhor carga genética, técnicas de irrigação mais eficientes, e o uso de pesticidas para a defesa contra perdas provocadas por pragas.

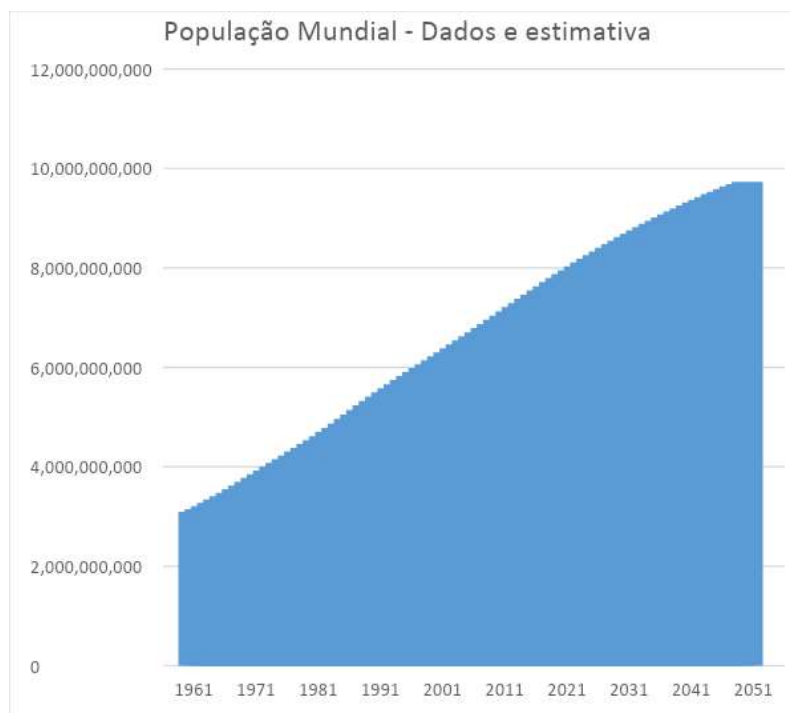


Gráfico 1 - Fonte FAO<sup>1</sup>

Em suma, caso os agrotóxicos não tivessem sido descobertos e desenvolvidos, os níveis de produção agrícolas obtidos atualmente não seriam suficientes para alimentar a população mundial. Desse modo, ou a fome seria um flagelo para a quase totalidade da população humana ou as áreas agrícolas teriam de ser expandidas consideravelmente para dar conta da demanda por alimentos, gerando impactos em todas as áreas naturais existentes.

Dado o exposto, nota-se que o consumo de agrotóxicos vem aumentando globalmente nos últimos anos conforme gráfico a seguir:

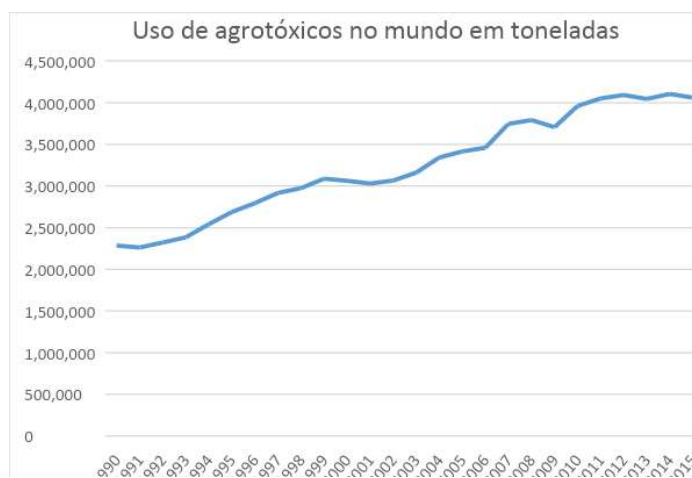


Gráfico 2 - Fonte FAO<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.fao.org/faostat/en/#home>>. Acesso em 20/02/2020.

<sup>2</sup> Ibid.

Os principais países produtores de alimentos figuram entre aqueles que mais utilizam agrotóxicos, a explicação lógica disso decorre de vários fatores: a vasta área de cultivo que esses Estados possuem e a necessidade de manutenção da sanidade vegetal dos cultivos - especialmente daqueles que utilizam alta tecnologia e obtêm altos índices de produtividade; entre outros. Portanto, essas são algumas das causas que acarretam uma distribuição desigual do consumo de agrotóxicos no mundo. Nota-se, ainda, que entre os maiores consumidores de agrotóxicos, encontram-se os países responsáveis pelas maiores produções agrícolas e os principais exportadores mundiais de alimentos.

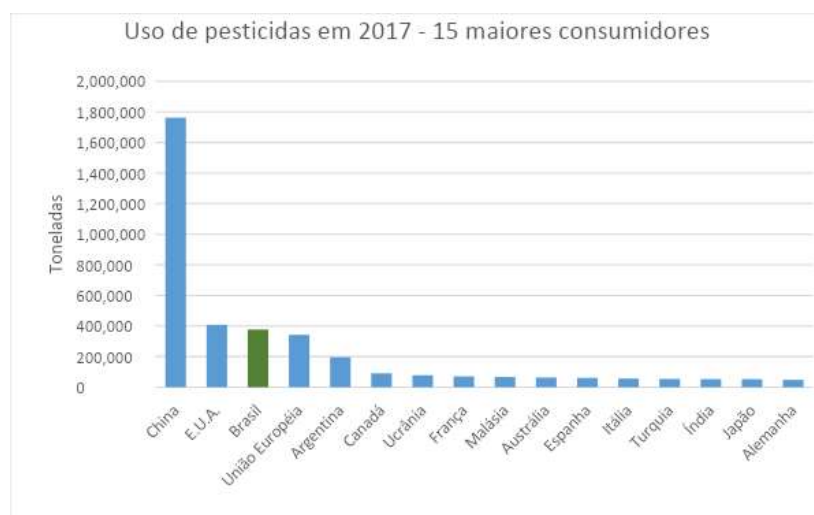


Gráfico 3 - Fonte FAO<sup>3</sup>

A figura acima parece denunciar um consumo exagerado de alguns países em relação aos demais. Essa primeira impressão é totalmente falsa, para que se possa compreender melhor o cenário, faz-se necessário considerar principalmente os pontos listados anteriormente quais sejam: o tamanho da área cultivada e produção total de alimentos – esses fatores são sumamente importantes para descartar-se afirmações e reclamações simplistas de que

Especificamente quanto ao Brasil, pode-se verificar pela Gráfico 3 que o país se encontra no mesmo nível de consumo dos principais produtores mundiais de alimentos, ficando bem atrás no nível consumido em relação à China.

Quanto ao consumo de agrotóxicos por produção de alimentos, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento afirma que o Brasil consome 0,28 quilos (ou 280

<sup>3</sup> Ibid.

gramas) de agrotóxicos para produzir 1.000 (mil) quilos de alimentos.<sup>4</sup> Esse consumo colocaria o país em 58º lugar num ranking mundial que utiliza esse critério.

Em relação à quantidade de agrotóxicos utilizados por área cultivada, inseriu-se o gráfico 3 para ilustração. Observa-se que o Brasil possui um consumo de agrotóxicos por área cultivada próximo àquele verificado em países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e consideravelmente abaixo de países como Japão, Coréia do Sul e China.

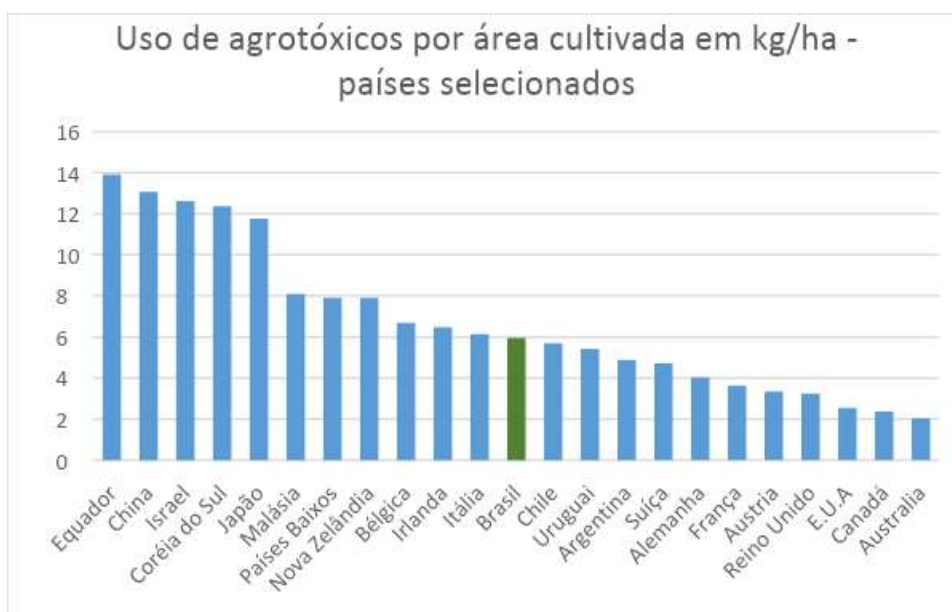


Gráfico 4 - Fonte FAO<sup>5</sup>

A despeito da necessidade do uso de agrotóxicos para a obtenção dos níveis mundiais de produção de alimentos, é inegável que existam riscos associados ao seu uso e, por conta disso, a comunidade internacional criou regimes para normatizar seus usos e os resíduos que podem permanecer nos alimentos tratados e os riscos ao meio ambiente.

Este trabalho procura demonstrar como alguns regimes ambientais que tratam de uma categoria especialmente reduzida de agrotóxicos altamente perigosos, possuem interface com regimes vinculados aos direitos de uso dos produtos nas defesas sanitárias e fitossanitárias nacionais, e interferem indiretamente, por meio da ação de agentes privados, em regimes de comércio e barreiras técnicas acordados entre Estados.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/ranking-da-fao-mostra-que-uso-de-defensivos-no-brasil-e-menor-que-em-diversos-paises-da-europa>>. Acesso em 01/03/2020.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.fao.org/faostat/en/#home>>. Acesso em 20/02/2020.

Para isso será abordado primeiramente a literatura disponível sobre complexo de regimes. Em seguida serão apresentados a Convenção de Roterdã sobre o Procedimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacionais e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da Organização Mundial de Comércio. Finalmente, será caracterizada a existência de um complexo de regimes através da demonstração da interação entre os regimes citados e da atuação das Certificadoras Internacionais, o que por sua vez será ilustrado pelo caso da possibilidade da listagem do Carbosulfan na Convenção de Roterdã.

### **Complexo de regimes**

De acordo com Jackson e Sorensen (2016), para os liberais internacionais uma instituição internacional pode ser uma organização internacional constituída ou, de maneira menos institucionalizada, um conjunto de regras aos quais alguns países concordaram em ceder sua soberania num campo ou área particular. É justamente a esse conjunto de regras que a literatura denomina de regimes. Desse modo, a diferenças das instituições que possuem sede, estatuto, corpo de funcionários, entre outras coisas, o regime pode prescindir disso tudo, sendo possível ser constituído apenas por um acordo internacional que não possua órgão ou secretariado.

Regimes podem ser definidos como um “somatório dos princípios implícitos ou explícitos, normas, regras, e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área das relações internacionais”<sup>6</sup>(Krasner, 1985).

As instituições internacionais na visão liberal, e os regimes aí se incluem, são capazes de fazer a cooperação entre os Estados avançar em determinadas áreas. Dessa maneira um maior grau de institucionalização entre os países tem o efeito de diminuir os efeitos da anarquia.

A princípio as organizações internacionais e os acordos internacionais eram independentes entre si e suas áreas de atuação permaneciam bastante delimitadas. Com o desenvolvimento próprio dos regimes e organizações e com a profusão de novas instituições, as fronteiras entre elas começaram a se tocar e se mesclar, tornando a governança global mais difusa e densa.

---

<sup>6</sup> KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: KRASNER, Stephen (Ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1985.

Dessa maneira alguns temas começaram a ser discutidos em mais de uma arena e algumas vezes com países diferentes fazendo parte em cada uma delas. Essas arenas pertencem muitas vezes a regimes distintos que não possuem hierarquia e tratam de temas distintos, coincidindo em uma área específica e restrita de ambos. Desse modo pode-se começar a compreender o fenômeno da criação dos complexos de regimes.

Na definição de Orsini e Morin, um complexo de regimes é “uma rede de três ou mais regimes internacionais que se relacionam em um assunto em particular, exibem sobreposição de membros e geram interações substantivas, normativas ou operativas reconhecidas como potencialmente problemáticas sejam elas efetivamente gerenciadas ou não.”

Ainda de acordo com o que Orsini e Morin defendem, um regime pode conter diversas Organizações Internacionais e acordos, e essa explicação vai de encontro à definição estabelecida por Krasner. Entretanto, se os regimes seguem as mesmas normas e princípios, não constituem um complexo pois suas interações não são conflituosas. Na visão desses autores, os complexos de regimes devem possuir entre os mesmos, divergências substantivas entre princípios, regras ou procedimentos e sua relação deve ser problemática na área em que são coincidentes. Eles estabelecem também um número mínimo de três regimes a partir do qual possa ser caracterizado um complexo e que seus membros possam ser coincidentes mas não totalmente. Por fim, os autores argumentam que o complexo de regimes deve focar em um assunto específico de maneira mais restrita do que em uma área temática, termo mais amplo e mais associado ao conceito de regime.

A área de interface entre temas ambientais e comércio é uma área fértil para a consolidação de complexos de regimes. Pode-se verificar que essa interface vem de longa data. Durante a Rodada Tóquio do General Agreement on Tariffs and Trade – GATT, predecessor do acordo constitutivo da Organização Mundial de Comércio, as partes contratantes tiveram de se debruçar na questão de se medidas ambientais, na forma de regulações técnicas e padrões, poderiam constituir obstáculo ao comércio. Daí adveio o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) que, além de ser o primeiro acordo do GATT a se referir ao termo meio ambiente, conclamava as partes a aplicar regulações e padrões transparentes de maneira não discriminatória.

Posteriormente em 1991, um contencioso entre Estados Unidos e México surgiu envolvendo comércio e meio ambiente. O México questionava no caso conhecido como US-Tuna/Dolphin I, o embargo dos EUA às suas exportações, com base no argumento de que as redes de pesca mexicanas estariam causando a morte de golfinhos. O painel deu ganho de causa



aos mexicanos decidindo pela inconsistência da proibição de acordo com as regras internacionais de comércio.

Um segundo painel do Gatt, denominado US Tuna/Dolphin II, foi aberto pela União Européia contra os EUA. O painel questionava a coerência do embargo secundário a países que reexportavam atum proveniente de nações sob o primeiro embargo americano, de acordo com as regras multilaterais de comércio.

De acordo com Erika Patriota (2013) os dois casos “são emblemáticos do debate sobre comércio e meio ambiente naquele período e foram os primeiros a testar a legitimidade do recurso aos métodos e processos de produção (PPMs, em inglês) como justificativa para a imposição de restrições comerciais.”<sup>7</sup>

Ainda segundo a mesma autora, posteriormente vários contenciosos da Organização Mundial de Comércio viriam a tratar da interface entre comércio e meio ambiente. Em 1998 o caso US-Shrimp viria a colocar dúvidas na *rationale* até então utilizada de que a discriminação baseada em métodos e processos de produção não seria compatível com as regras multilaterais de comércio.

Assim, se ao final da década de 90 o debate do tema meio ambiente e comércio aumentou, tal fato se deve ao surgimento de novos elementos como ecorrotulagem, organismos geneticamente modificados e subsídios ligados a recursos naturais. Ainda no final do milênio passado, protestos crescentes de ambientalistas e parte da sociedade civil em relação aos efeitos nocivos do comércio sobre o meio ambiente passaram a se contrapor aos questionamentos de países em desenvolvimento em relação a medidas de cunho supostamente ambiental adotadas por países industrializados, que se revelavam na prática em medidas protecionistas. Foi também ao final do milênio que os métodos de produção e os padrões privados começaram a entrar em voga.

Do ponto de vista ambiental os padrões privados dizem respeito à maneira como um bem é produzido. Para os produtos agrícolas esses padrões podem tratar de emissão de gases durante a produção, uso de agrotóxicos e fertilizantes, uso e conservação do solo, uso de água entre outros.

## **O Acordo Sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias –SPS**

---

<sup>7</sup> PATRIOTA, Erika Almeida Watanabe. **Bens ambientais, OMC e o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

O Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da Organização Mundial de Comércio regulamenta o Artigo XX do General Agreement on Trade and Tariffs-GATT 1947. O acordo SPS admite a utilização de medidas para a proteção da vida ou da saúde humana, animal ou vegetal, desde que essas medidas não sejam utilizadas com fins protecionistas.<sup>8</sup>

A medida que o comércio agrícola se intensificou, medidas sanitárias e fitossanitárias passaram a ser aplicadas aos produtos para assegurar a qualidade e sanidade dos alimentos. Desse modo pode-se assegurar que os alimentos não conterão resíduos acima do permitido que possam incorrer em danos à saúde humana. Da mesma maneira, as medidas são importantes para a proteção dos rebanhos nacionais e das condições fitossanitárias dos cultivos em cada país.

Existem várias medidas que podem ser aplicadas. Pode-se citar os exemplos das exigências de que os produtos agrícolas provenham de áreas livres de pragas, inspeção de estabelecimentos para habilitação à exportação, procedimentos de tratamentos fitossanitários quarentenários como tratamento térmico de frutas, estabelecimento de limites máximos de resíduos de agrotóxicos ou medicamentos veterinários, estabelecimento de limites máximos de aditivos nos alimentos.

O preâmbulo do acordo SPS estabelece que “que nenhum membro deve ser impedido de adotar ou aplicar medidas necessárias para proteger a vida e a saúde humana, animal ou vegetal”<sup>9</sup>. O Acordo SPS também determina regras básicas que objetivam assegurar padrões de qualidade dos alimentos. Essas medidas podem ser adotadas pelos países do modo que considerarem mais adequados desde que não sejam utilizadas com a finalidade de proteger os mercados domésticos.

Para permitir que os países adotem as medidas que julgam necessárias para a proteção de suas populações, animais e vegetais, tais medidas devem ser aplicadas apenas na extensão necessárias para garantir tal objetivo. Uma exigência importante que diminui as chances de que uma medida seja utilizada para fins protecionistas é que elas devam ser baseadas em princípios e provas científicas e não devem discriminar de forma arbitrária ou injustificada países com condições idênticas ou similares.

Importante destacar que existe um estímulo a que os países harmonizem suas medidas sanitárias e fitossanitárias. Para o caso dos agrotóxicos ou pesticidas, existem padrões

---

<sup>8</sup> MESQUITA, Paulo Estivallet. **A Organização Mundial do Comércio**. Brasília: FUNAG, 2013.

<sup>9</sup> BRASIL. Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Promulga a ata final que incorpora os resultados da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais do GATT. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1994. Seção 1

internacionais de resíduos explicitados no Codex Alimentarius. O Codex Alimentarius é uma coleção de padrões, *guidelines* e códigos de práticas que contribuem para a segurança, qualidade e justiça no comércio mundial de alimentos. A Comissão do *Codex Alimentarius*-CAC e seus corpos subsidiários são responsáveis pela adoção e revisão dos padrões. A CAC é a parte central da ação conjunta da FAO e da Organização Mundial de Saúde.<sup>10</sup>

Os países não são obrigados a adotar os padrões internacionais, e o mesmo vale para o Codex. Entretanto no caso em que um país adote medidas mais restritivas, o mesmo pode ser chamado a fornecer justificativa científica de que tais medidas sejam necessárias para atingir o nível de proteção requerido, também devendo demonstrar que a medida tomada é baseada em análise de risco (*assessment of risk*).

Não é incomum que os países usem medidas SPS sem fundamentações científicas, discriminatórias e que utilizem de processos extremamente demorados, o que acaba gerando barreiras consideráveis ao comércio. Essa é uma reclamação comum dos países em desenvolvimento-PEDs em relação aos países desenvolvidos-PDs.

### **A Convenção de Roterdã sobre o Procedimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacionais – PIC**

A Convenção tem sua origem naquilo que foi proposto no Capítulo 19 da Agenda 21 global. O referido capítulo trata do manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas. O início da Convenção de Roterdã pode ser identificado ainda anteriormente à sua criação, quando a comunidade internacional identificou a necessidade de controlar os potenciais riscos atribuídos a substâncias química perigosas e agrotóxicos que são comercializados entre os países. Com o aumento da produção e comércio em nível mundial dessas substâncias, e dadas as carências de infraestrutura adequada para lidar com as mesmas em diversos países subdesenvolvidos, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação - FAO, estimularam em nível mundial a criação de programas de troca de informações sobre essas substâncias.

Inicialmente, as duas organizações, FAO e PNUMA, apresentaram iniciativas distintas que logo mais foram unificadas no Procedimento de Consentimento Prévio Informado - PIC em 1989. O objetivo era assegurar que os governos, especialmente aqueles de países

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/en/>>. Acesso em 01/03/2020.

desenvolvidos e sem estrutura adequada, pudessem ter acesso a informações necessárias sobre as substâncias químicas que importavam para seus territórios. Essas informações poderiam ser utilizadas para avaliar riscos e tomar decisões sobre o consentimento ou não das importações.

Posteriormente, o regime nascente caminhou no sentido de criar alguma característica vinculante ao texto, de modo a obrigar que os países adotassem o procedimento PIC.

Finalmente, através de esforços promovidos pela FAO e pelo PNUMA, a Convenção foi adotada e aberta para assinatura em 10 de setembro de 1998, entrando em vigor em 24 de fevereiro de 2004.

À semelhança da criação do *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT), a Convenção de Roterdã não possui estrutura própria sendo um acordo cujo secretariado é desempenhado conjuntamente pelo Diretor Executivo do PNUMA e o Diretor Geral da FAO.

Pode-se afirmar que a Convenção de Roterdã se abriga sob o guarda-chuva do regime ambiental, mas pode-se, e esse é um dos objetivos desse trabalho, delimitar ainda mais tratando-o como parte de um complexo de regimes associados a químicos. O complexo de regimes é composto pela Convenção de Roterdã, a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes e a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito.

Os três acordos internacionais se complementam de certa maneira, uma vez que todos tratam de substâncias químicas perigosas a saúde humana e ao meio ambiente. A Convenção de Roterdã trata de informações e responsabilidades no comércio internacional dessas substâncias, a Convenção de Estocolmo é um acordo que visa banir a produção e o uso de poluentes orgânicos persistentes e Convenção de Basileia trata da destinação adequada de resíduos, incluindo aí algumas substâncias químicas. Essa complementariedade é tão grande que atualmente as Conferências das Partes das três Convenções ocorrem simultaneamente. Com o objetivo de facilitar a implementação das convenções, as Conferências das Partes adotaram ao longo dos anos uma série de decisões objetivando aumentar a cooperação entre as convenções, e por fim estabeleceram um framework para os processos de sinergias entre elas.

Pode-se afirmar que, pela definição dada por Orsini e Morin, é necessário que haja conflitos entre os regimes para a efetiva constituição de um complexo de regimes. Entretanto, outros elementos importantes que caracterizam um complexo de regimes estão presentes no caso em tela. Além disso, posteriormente, incluiremos a relação desses na interação com o Acordo SPS da OMC.

A governança do complexo de regimes, nas três Convenções, se dá através dos Estados que são partes, mas também é exercido por estados não-partes e por agentes não estatais tais como organizações não governamentais e representantes do setor privado. Em cada uma das Convenções, os agentes não-estatais são diferentes e as próprias motivações dos Estados variam consideravelmente. Apesar dos votos na Conferência das Partes serem direito apenas dos Estados partes, essas outras organizações não-partes possuem o direito de se manifestar tanto nas COPS quanto nas reuniões dos comitês técnicos. Pela dinâmica em que ocorrem ambas reuniões, o caráter de coação exercido pelo conjunto de agentes é relevante e para que uma parte se oponha aos objetivos de alguma Convenção (expresso em geral na inclusão de substâncias químicas nos anexos), faz-se necessária uma justificativa cientificamente embasada.

Ainda sobre as três Convenções, é importante dizer que sofrem de problemas típicos de acordos multilaterais vinculantes com um grande número de partes: um considerável conjunto de Partes não possui capacidade técnica suficiente para implementar os acordos. Dessa maneira, a assistência técnica e a implementação são sempre fontes de discussões nas reuniões e a luta por mais recursos para esses itens caminha em contraposição à criação de medidas que aumentem o *compliance*.

### **Inclusões no Anexo III da Convenção de Roterdã**

A Convenção de Roterdã possui um Secretariado com funções exercidas conjuntamente pelo PNUMA, para substâncias químicas industriais, e pela FAO, para pesticidas. As funções do Secretariado incluem a organização das reuniões das Conferências das Partes e assistência, quando solicitada, aos países em desenvolvimento e em transição econômica para implementação do Acordo. Além do Secretariado, existe o Comitê de Revisão Química (CRC), cujos membros são designados pela Conferência das Partes e que exerce papel preponderante na definição das substâncias que serão consideradas para inclusão. Importante destacar que os candidatos considerados para o CRC são peritos em gerenciamento de substâncias químicas designados pelos seus próprios governos.

De acordo com o Artigo 5º do Acordo, toda vez que uma Parte adotar uma ação ou medida regulamentadora final que proíba ou restrinja severamente a produção ou uso de determinada substância química perigosa, essa Parte deve notificar o Secretariado.

Uma vez que dois países de Regiões PICs diferentes tenham notificado a adoção de medida regulamentadora final sobre a mesma substância, o Secretariado deve encaminhar as notificações para análise do CRC.

A principal função do CRC é recomendar a inclusão ou não, das substâncias que sofreram a dupla notificação, no Anexo III da Convenção. Ela deve realizar o exame das informações enviadas pelas Partes e verificar se estão de acordo com os critérios estabelecidos no texto da Convenção. Nos casos em que o CRC recomende a inclusão da substância, o Comitê elabora o Documento Orientador de Decisão (DGD) que é submetido à próxima Conferência das Partes.

Finalmente a Conferência das Partes é quem decide de modo consensual sobre a inclusão ou não de uma substância no Anexo III. Em caso de inclusão, tal substância passará a ser submetida ao Procedimento de Consentimento Prévio Informado. Uma vez aprovada, as Partes utilizam-se do DGD também para apoiar suas decisões sobre o consentimento ou não com as futuras importações da nova substância listada. Essas decisões, que podem ser alteradas, devem ser encaminhadas ao Secretariado que as publicará e informará as demais Partes. Além disso, são criadas obrigações de notificação de exportação quando uma Parte exportar a substância, contendo informações listadas em Anexo V do texto do Acordo

Assim, o Anexo III da Convenção de Roterdã- PIC contém uma lista dos produtos que passaram nos critérios do texto da Convenção e cuja inclusão foi aprovada na Conferência das Partes e passa a ser submetida a procedimento de consentimento prévio de importação e a exigências de notificação quando são exportadas.

Importante destacar que as substâncias que são incluídas no Anexo III da Convenção de Roterdã não tem sua produção e utilização banidas em nível global. O entendimento do texto, que advém de suas origens, é de que a partir do momento em que alguns países membros tomam decisões severas de banimento nacional ou restrição severa de comercialização e/ou uso em seus territórios nacionais por motivos relacionados ao meio-ambiente ou saúde humana, essa substância reúne as características de perigo ou risco necessária para que seja submetida a um sistema de consentimento prévio informado no seu trânsito internacional. Desse modo, a Convenção é um acordo ambiental multilateral criado também com o objetivo de promover a responsabilidade compartilhada entre as Partes na comercialização internacional de certos produtos químicos perigosos, com o objetivo de proteger a saúde humana e o meio ambiente. Deve assim restar claro que a Convenção não possui um caráter de banimento às substâncias em nível mundial.

## **O Desenvolvimento de regimes ambientais relacionados aos agrotóxicos**

Todo o desenvolvimento dos Acordos de Roterdã, Estocolmo e Basíleia se enquadram dentro de um contexto maior de regimes ambientais. Durante as últimas décadas a temática do meio ambiente surgiu nas relações internacionais e se consolidou, provavelmente, como a terceira agenda de maior importância depois da segurança internacional e da economia global. Em 1972 as Nações Unidas realizaram a Conferência sobre o Meio Ambiente na cidade de Estocolmo e o debate sobre o tema ganhou atenção global.

Posteriormente em 1992 ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento-Rio 92, na cidade do Rio de Janeiro. Essa foi a primeira cúpula global sobre o tema e estabeleceu diversos marcos que motivaram os países a encontrar maneiras de conjugar desenvolvimento sustentável em suas agendas econômicas nacionais.

Na sequência, outros regimes vinculados ao meio ambiente foram criados vindo a ganhar força e institucionalidade. Com a Rio 92, o Procedimento de Consentimento Prévio Informado, implantado em 1989 conjuntamente pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação-FAO e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente-PNUMA, passou a ser considerado insuficiente para o problema de falta de informações no comércio internacional de substâncias perigosas. Entendeu-se que era necessária sua evolução para um instrumento legalmente vinculante. Assim, em 1998 adotou-se a Convenção de Roterdã sobre o Procedimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional – Convenção PIC, que obteria as assinaturas necessárias para entrar em vigor em 2004.

Também motivada pela Rio 92, em 1995 que o Conselho de Administração do PNUMA solicitou em sua Decisão 18/2 que fosse iniciado um processo de avaliação de uma lista contendo 12 Poluentes Orgânicos Persistentes, ao mesmo tempo em que se decidiu que o Fórum Intergovernamental sobre Segurança Química-FISQ deveria elaborar recomendações sobre uma possível ação internacional sobre os poluentes orgânicos persistentes. A temática evoluiu ao ponto da adoção e abertura para assinaturas da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes-POP durante a Conferência de Plenipotenciários em 2001 na Suécia. A Convenção entraria em vigor em 22 de maio de 2002.

Os processos advindos da Rio 92 encontram desacordos a respeito do grau que os países entendem que os caminhos do crescimento e do meio ambiente podem ser coincidentes.

Especialmente para os países em desenvolvimento, o crescimento e desenvolvimento econômico tem importância crucial para suas sociedades e governos, portanto suas sociedades têm apresentado resistência em priorizar temas ambientais à custa daqueles.

De acordo com Jackson e Sorensen<sup>11</sup>, um ponto nevrálgico dessas discordâncias é a estimativa da gravidade do problema ambiental e da possibilidade de vencê-lo num prazo curto através da tecnologia.

Segundo os autores existem grupos na sociedade civil que defendem que a aceleração observada na criação de conhecimento científico e tecnológico será responsável pela superação dos problemas ambientais. Seus defensores apresentam as conquistas recentes da humanidade como por exemplo: o aumento da produção mundial de alimentos superando a demanda global associado a técnicas de preservação de solos e menos dependente do aumento da área plantada, a produção industrial que através da tecnologia é capaz de consumir menos matéria prima escassa do que antigamente.

Os autores também afirmam que contrapostos a esse lado, existem aqueles que argumentam que o ecossistema possui uma capacidade biótica máxima e que a tecnologia não será capaz de resolver os problemas advindos da superação desse limite. Esse grupo defende soluções drásticas como controle populacional e grandes mudanças no modo de vida das populações, de maneira a diminuir o consumo e tornar o estilo de vida mais sustentável.

O tema tratado nesse trabalho está relacionado à complexidade das interações entre os tratados ambientais citados anteriormente e o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias-SPS. A Convenção POP e a Convenção PIC tratam de produtos químicos reconhecidamente nocivos ao meio ambiente ou no mínimo perigosos o suficiente para que sejam submetidos a procedimentos informativos prévios no comércio entre os países.

No caso específico da Convenção PIC, por se tratar de regulamento de informação e compartilhamento de responsabilidade no comércio internacional, o texto não possui caráter de banimento das substâncias que são listadas. Isso não tem sido impedimento a que Certificadoras Privadas se utilizem da Lista PIC para estabelecer seus standards privados. Dessa maneira, quando essas certificadoras estabelecem os padrões produtivos que serão permitidos àquelas produções certificadas por elas, utilizam do Anexo 3 da Convenção de Roterdã para estabelecerem uma lista proibitiva de uso daqueles agrotóxicos listados. Dessa maneira, o

---

<sup>11</sup> JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às relações Internacionais**. 3 Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.



padrão privado estabelecido entra em desacordo com os direitos dos países de estabelecer medidas de defesa fitossanitárias em suas plantações.

Vale ainda registrar que a própria Agenda 21, em seu capítulo 17, faz referência à relação entre comércio e meio ambiente e determina que as medidas de política comercial estabelecidas com base em critérios ambientais não podem ser utilizadas como instrumento de discriminação arbitrária ou restrição ao comércio internacional:

States recognize that environmental policies should deal with the root causes of environmental degradation, thus preventing environmental measures from resulting in unnecessary restrictions to trade. Trade policy measures for environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade. Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided. [...] Domestic measures targeted to achieve certain environmental objectives may need trade measures to render them effective. Should trade policy measures be found necessary for the enforcement of environmental policies, certain principles and rules should apply. These could include, inter alia, the principle of nondiscrimination; the principle that the trade measure chosen should be the least trade-restrictive necessary to achieve the objectives; an obligation to ensure transparency in the use of trade measures related to the environment and to provide adequate notification of national regulations; and the need to give consideration to the special conditions and development requirements of developing countries as they move towards internationally agreed environmental objectives<sup>12</sup>.

## **Globalização, Cadeias de Valor Globais e a Atuação das Certificadoras Internacionais**

A globalização é um processo profundo e abrangente de conexão global que no campo econômico se expressa na expansão do comércio internacional, dos investimentos e da dispersão da produção. Nas últimas três décadas, os processos globalizantes se intensificaram consideravelmente devido ao surgimento de novas tecnologias de comunicação, redução nos custos logísticos, regulação liberalizante do comércio global e dos investimentos internacionais.

Segundo Susan de Oliveira, o processo de globalização da economia possui as vertentes da globalização comercial, da globalização financeira e da globalização da produção, sendo que as três possuem profunda interconexão entre elas.<sup>13</sup>

A comercial se caracterizaria pelo aumento das trocas internacionais, sendo que na atualidade essas trocas dizem respeito mais a partes e componentes do que ao comércio de produtos acabados. A globalização financeira diz respeito ao aumento nos fluxos de capitais

<sup>12</sup> Agenda 21, Capítulo 17, item 17.119. Disponível em:

<<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>>. Acesso em 07/03/2020.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Susan Elisabeth Martins Cesar de. **Cadeias Globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: estratégias de inserção de Brasil e Canadá**. Brasília: FUNAG, 2015.

entre os países, seja por meio de empréstimos, trocas cambiais ou investimentos diretos e indiretos. Já a globalização da produção é um processo de fragmentação da produção em nível internacional e com marcada dispersão geográfica das atividades produtivas que levam à concretude e finalização da produção dos bens.

Uma implicação da globalização é a desconexão de processos, relações e atividades produtivas de territórios específicos.<sup>14</sup> Essa fragmentação é possível devido à coordenação e integração das cadeias produtivas, tornada possível pelos avanços tecnológicos. Este processo tem sido desenvolvido pelas empresas transnacionais e seus parceiros e fornecedores, e é a estes complexos produtivos que se formam que se convencionou chamar de cadeias globais de valor.

Desse modo, cadeia global de valor seria o “conjunto de atividades que empresas e trabalhadores desenvolvem desde a concepção de um produto até seu uso final, incluindo também os serviços de pós venda.”(Gereffi e Fernandez-Stark, 2011)<sup>15</sup>. Entende-se que as cadeias de valor global possuem fragmentação e dispersão geográfica da produção e integração funcional das atividades que incluem desde a obtenção dos insumos, pesquisa e desenvolvimento, produção, distribuição marketing e serviços de pós-venda.

Apesar da fragmentação e dispersão, as etapas são integradas em um sistema produtivo global com aumento do comércio de produtos intermediários e crescente interdependência entre os parceiros.

Assim, assumindo que o mundo se tornou definitivamente globalizado e que as cadeias globais de valor são uma tendência coordenada por empresas transnacionais com processos produtivos dispersos entre seus parceiros espalhados pelo globo e desvinculados de um único território, é inevitável perceber que essas empresas ganham poder e atuação supranacionais. Dessa maneira, mesmo entendendo que os Estados nacionais continuam a exercer papel preponderante nas relações internacionais e sobre as regras de comércio, não se pode ocultar o fato de que as empresas transnacionais também passaram a ser agentes da governança do comércio internacional.

Um dos modos de exercer governança sobre o comércio internacional ocorre através das próprias cadeias globais de valor. Gereffi e Korzeniewics (1994) apresentam um modelo dual para explicar a governança. Ela pode ser *producer-driven* quando as corporações controlam o conjunto de fornecedores e distribuidores. Ou ainda, pode ser do tipo *buyer-driven*, quando se

---

<sup>14</sup> LIM, Timothy. **International Political Economy: An Introduction to Approaches, Regimes and Issues.**

<sup>15</sup> GEREFFI, G.; FERNANDEZSTARK, K. -**Global Value Chain Analysis: A Primer.** Center on Globalization, Governance and Competitiveness, 2011.

tratam por exemplo como cadeias varejistas, marcas reconhecidas internacionalmente e tradings que possuem alta concentração de mercado.

O mercado de commodities agrícolas é um caso a aplicação da tipologia buyer-driven, pois os produtores são no geral extremamente pulverizados e os compradores são em número reduzido e com maior poder de barganha e negociação.

Dentro desse contexto é que começam a surgir na década de 90 os padrões privados aplicados aos métodos e processo de produção (process and production methods). Criados pela iniciativa privada, especialmente pelas empresas transnacionais cuja cadeia seja do tipo *buyer-driven*, os padrões privados constituem hoje um dos maiores desafios para a expansão das exportações dos países em desenvolvimento.

Para se entender os Padrões ou *standard*, apesar de não ser o foco desse estudo se aprofundar no seguinte Acordo, utilizar-se-á da definição presente no Acordo Sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) da OMC:

Approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for products or related processes and production methods, with which compliance is not mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labelling requirements as they apply to a product, process or production method.<sup>16</sup>

Esses padrões estabelecem requisitos e exigências que devem ser cumpridos pelos produtores e comerciantes dos países em desenvolvimento. Tais exigências podem incluir PPMs (proibição de uso de alguns agrotóxicos, restrições ambientais mais severas que as legislações nacionais), sendo muitas vezes mais rigorosas e até conflitantes com outros acordos ou padrões internacionais (acordo TBT, acordo SPS, Codex Alimentarius).

Os padrões podem ser determinados por um grande comprador, ou ainda por uma certificadora, organização não-governamental que estabelece os padrões privados aos produtores e fornecedores que desejem a certificação da produção. No caso das certificadoras, raramente a governança do estabelecimento dos padrões pertence aos produtores. Estes, pulverizados e com menor poder de barganha frente às empresas transnacionais, devem cumprir os padrões sob o risco de não acessarem os mercados compradores e serem marginalizados. Ainda, a multiplicidade e falta de harmonização entre os diversos padrões implicam aumento de custos de *compliance* aos produtores, uma vez que para acessar mercados distintos as certificações são diferentes.

---

<sup>16</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade – disponível em [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm)

Existem preocupações legítimas dos países em desenvolvimento de que os padrões privados possam minar a estrutura dos acordos TBT e SPS da OMC e que venham a ser utilizados como medidas arbitrárias e disfarçadas de restrição ao comércio internacional.

Vale lembrar que muitos desses padrões privados não são estabelecidos com base em critérios científicos. Quanto a esse ponto, sempre se pode questionar a legitimidade dos padrões privados. Quem produz os padrões e de onde vêm sua autoridade são perguntas que devem ser levantadas pelos produtores. Existem bases científicas para a criação dos padrões e quem responde pelo estabelecimento de padrões privados sob um cenário de falha de mercado/governos e numa perspectiva de um sistema de comércio multilateral?<sup>17</sup>

É importante ressaltar que padrões privados estabelecidos por companhias ou por certificadoras internacionais podem se tornar mandatórios *de facto* pois, especialmente para commodities que estão inseridas em cadeias globais do setor alimentício e supermercadistas, caso o produtor não se adeque aos padrões privados ele fica impossibilitado de acessar o mercado importador. Ainda, muitas vezes os padrões privados se tornam parte da cultura de algum mercado específico e representam na prática um aumento de poder de alguns varejistas, portanto acabam se tornando mandatório.<sup>18</sup>

A título de ilustração pode-se citar alguns exemplos de padrões privados criados por cadeias internacionais: GlobalGAP, International Food Standard, Marine Stewardship Council (MSC), Forest Stewardship Council (FSC) e, o mais importante para os fins desse estudo Better Cotton Initiative (BCI).

A Better Cotton Initiative foi criada a partir de uma iniciativa em 2005 liderada pela World Wide Fund for Nature, com o objetivo, segundo seu website, de encontrar soluções mais sustentáveis para produtores rurais, para o meio ambiente e para o futuro do setor cotonicultor. Vale dizer que a iniciativa foi apoiada inicialmente por grandes organizações como Adidas, GAP Inc., H&M, ICCO, IFAP, IFC, IKEA, Organic Exchange, Oxfam, PAN UK e a própria WWF<sup>19</sup>. Nenhuma dessas organizações representa efetivamente os produtores de algodão de alguma região do mundo e, portanto vale relembrar os questionamentos elencados acima sobre a legitimidade da criação dos padrões privados.

Em 2011, as primeiras colheitas de algodão certificado pela BCI ocorreram em países em desenvolvimento: Brasil, Índia, Mali e Paquistão e em 2012 na China. Em 2013 ocorre uma

<sup>17</sup> THORSTENSEN, Vera; VIEIRA, Andreia. **Private Standards or Market Standards:** in search for legitimacy and accountability in the international trading system.

<sup>18</sup> LIU, P. Private Standards in International Trade: Issues and Opportunities. In: **WTO's Workshop on Environment-related Private Standards, Certification and Labelling Requirements**, Geneva, 2009.

<sup>19</sup> <https://bettercotton.org/about-bci/bci-history/>

expansão da certificação da produção no Tajiquistão, Turquia e Moçambique. Nos anos seguintes, a BCI se expande para certificações na Austrália, um projeto piloto nos Estados Unidos da América e Israel.

Com o objetivo de certificar 30% do algodão produzido no mundo até 2020, e tendo alcançado em 2018 a marca de 19% da produção de algodão, quando se trata da cotonicultura brasileira, a BCI certifica mais de 95% da produção, segundo a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA).

Entre os diversos critérios de PPM estabelecidos pela certificadora, um está relacionado diretamente ao uso de produtos que estão listados no Anexo III da Convenção de Roterdã:

“1.5 A utilização de defensivos de qualquer das seguintes categorias:

- (i) Lista de defensivos perigosos da OMS Classe I e Ib
- (ii) Defensivos apresentados no Anexo III da Convenção de Roterdã é gradualmente eliminada, sendo o prazo determinado pela disponibilidade de melhores alternativas e pela capacidade de gestão de risco adequada.”<sup>20</sup>

## O Caso do Carbosulfan

Para ilustrar a existência do complexo de regimes, relata-se aqui o caso da oposição brasileira à inclusão do Carbosulfan no Anexo III durante a 9ª Conferência das Partes da Convenção de Roterdã em 2019. Apesar de não ser a única situação disponível, existem outros casos como a rejeição sistemática à inclusão do Paraquat por parte de Guatemala e mais recentemente pelo Chile, o caso do Carbosulfan foi escolhido dada a importância para o Brasil.

O Carbosulfan é uma substância química de patente aberta utilizada no Brasil, especialmente no cultivo de algodão, para controle de uma praga exótica introduzida no país e conhecida como bicudo-do-algodoeiro. Agronomicamente, o carbosulfan apresenta características que facilitam o controle dessa praga, e os substitutos além de mais caros, são mais tóxicos e menos eficientes, o que demanda utilização de maiores quantidades desses inseticidas substitutos.

Como o Carbosulfan sofreu uma medida regulatória final na Europa através do Regulamento (EC) Nº 1107/2009 que substituiu a Diretiva 91/414/EEC e uma segunda medida regulatória final pelo Comitê de Pesticidas dos Países Sahelianos em 2008, o CRC analisou a

---

<sup>20</sup> **Better Cotton Initiative:** Critérios e Princípios de Produção com Explicações. Disponível em: <[https://bettercotton.org/wp-content/uploads/2014/12/Better-Cotton-Production-Principles-and-Criteria-Explained-2013\\_final\\_por\\_ext.pdf](https://bettercotton.org/wp-content/uploads/2014/12/Better-Cotton-Production-Principles-and-Criteria-Explained-2013_final_por_ext.pdf)>. Acesso em 20/03/2020.

documentação enviada e finalizou um Draft de Decision Guidance Document-DGD em setembro de 2016.

Dessa maneira, foi proposto pelo CRC que fosse levado à apreciação da 8ª Conferência das Partes a listagem do Carbosulfan no Anexo III. Na ocasião a Indonésia se opôs à listagem manifestando preocupações com relação à segurança alimentar.

O presidente da COP fez questão de destacar aos participantes que o procedimento PIC não bane ou estabelece *phase-out* para as substâncias. Alguns países se manifestaram a favor e a Europa sublinhou que a listagem permite que os importadores utilizem as substâncias com maior segurança e não dificulta as exportações.

Como não se chegou a um consenso entre as Partes, a substância não foi listada no Anexo III. Pelo procedimento, a decisão foi novamente apresentada na COP seguinte em 2019.

Diante da possibilidade da inclusão da substância, em meados de 2019, a Associação Brasileira de Produtores de Algodão solicitou ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que interviesse junto ao Ministério das relações Exteriores com o objetivo de agir no processo decisório da formação da posição brasileira para a próxima Conferência das Partes da Convenção.

Na COP-9, o Quênia questionou a validade das notificações europeia e do grupo CILSS e, conjuntamente com apoio do Brasil e da Índia, citou a importância do uso do carbosulfan no controle de pragas, se opondo à listagem. A Croplife International, como observadora, afirmou que quando utilizado da maneira indicada nos rótulos e bulas, o carbosulfan é um pesticida seguro e questionou se as notificações atenderiam os critérios do Anexo II do Acordo.

As Filipinas demoveram sua opinião expressa na COP-8 e apoiaram a listagem e diversas Partes stressaram que a listagem não equivale ao banimento da substância. Novamente as Partes não chegaram a um consenso sobre a listagem do carbosulfan.

Dessa maneira o carbosulfan se juntou a mais três substâncias (acetochlor, paraquat e asbestos crisotila) chamadas informalmente de substâncias legado, que são aquelas que se arrastam por alguns anos sem que seja possível conseguir consenso para sua listagem.

Entretanto, uma desvirtuação da utilização do espírito da Convenção tem sido percebida por alguns agentes. Algumas certificadoras internacionais, responsáveis por certificar unidades produtivas agrícolas, têm utilizado o Anexo III da Convenção como uma lista proibitiva para seus associados ou unidades produtivas certificadas por eles. Ou seja, padrões privados estariam tornando proibidos a utilização das substâncias listadas na Convenção.

Esse é justamente o fator motivador da oposição brasileira à listagem do carbosulfan. Cerca de 90% da produção brasileira de algodão é atualmente certificada pela Better Cotton Initiative, uma certificadora internacional de produção agrícola de algodão. Entre os critérios utilizados pela BCI para conceder a Certificação aos produtores de algodão que se voluntariam a ser certificados, está a limitação de utilizar as substâncias listadas no Anexo III da Convenção de Roterdã.

Sendo assim, a listagem dessa substância teria impactos sérios para o setor brasileiro de produção de algodão. Dada a importância do carbosulfan no manejo integrado de controle para o bicudo-do-algodoeiro, provavelmente os substitutos a serem utilizados seriam mais tóxicos e demandariam aumento no número e volume de inseticidas utilizados.

Destaque-se dois resultados negativos do conflito entre os diferentes regimes e que são provas da existência do complexo de regimes. O primeiro deles está relacionado à legitimidade das certificadoras em criar critérios proibitivos a partir de uma Convenção que lista substâncias que não são banidas mundialmente, cuja utilização no segmento agrícola ainda é importante especialmente em países pobres e subdesenvolvidos. Saliente-se que dessa maneira, os agentes privados interferem na governança do regime de comércio, estabelecendo indiretamente regras que não foram acordadas nos acordos de barreiras técnicas ou acordo de medidas sanitárias e fitossanitárias da Organização Mundial de Comércio.

Em segundo lugar, cientes dessas implicações, os países para os quais a agricultura é importante ou que percebem o risco de inclusão de uma substância importante para um segmento agrícola em seu território, barram sistematicamente a inclusão de tal substância. Criam dessa maneira, um entrave para o desenvolvimento do regime de Roterdã e impedem a submissão de mais substâncias ao procedimento PIC. Em última instância os maiores prejudicados são os países que não possuem estruturas adequadas para lidar com tais substâncias e não dispõem atualmente de informações suficientes sobre como manejá-las.

Outra característica interessante é que as substâncias que sofrem medidas regulatórias finais em mais de um país não são jamais aquelas cuja proteção patentária se encontra em vigência e de posse de multinacionais sediadas em países desenvolvidos. Os alvos das medidas regulatórias finais são substâncias mais antigas, já desprovidas de proteção patentária, e de largo espectro de ação para o controle de pragas. Assim, além de seu custo ser menor para os produtores rurais, devido ao seu espectro de ação ser suficiente para controlar um maior número de pragas, se torna especialmente adequado para as produções agrícolas em países menos

desenvolvidos e que executam agricultura sob condições tropicais, portanto mais sujeita ao ataque de pragas.

## Conclusão

O surgimento do complexo de regimes relacionados aos produtos químicos perigosos e a sua interferência indireta em assuntos que concernem ao regime de comércio apresentam uma situação peculiar. De um lado, um regime ambiental que compõe esse complexo de regimes (Convenção de Roterdã) é utilizado para dar legitimidade a uma barreira técnica imposta por Certificadoras internacionais, à revelia do que foi acordado pelos países no Acordo de Barreiras Técnicas e no Acordo Sanitário e Fitossanitário da Organização Mundial de Comércio. De outro lado, os países produtores agrícolas, percebendo essa utilização indevida do texto da Convenção, se defendem criando obstáculos à evolução da própria Convenção de Roterdã.

### Complexo de Regimes de Uso e Comércio de Agrotóxicos Perigosos



Essa interface ainda não é abertamente discutida pelas Partes, tendo inclusive sido frustrada uma tentativa de bastidores, por parte alguns membros do Secretariado, de trazer o assunto à tona durante a última Conferência das Partes. Acredita-se, todavia, que uma vez que as substâncias mais antigas e portanto menos utilizadas foram sendo incluídas, essa interferência não se expressava suficientemente. A partir do estágio em que se encontra o regime e da recente multiplicação de notificações de ação regulatória final por parte da União



Européia e de países Africanos que a seguem, mais e mais moléculas serão levadas à avaliação para listagem no Anexo III. Esse cenário pode, e há sinais fortes de que se confirmará, levar a um aumento na interferência do regime sobre o regime de comércio, incomodando países de agricultura forte e tornando-os mais ativos no bloqueio de inclusões.

Resta claro a existência de um complexo de regimes em que as decisões de um foro ambiental croia, à revelia do próprio regime, interferência e impedimentos ao uso de medidas sanitárias e fitossanitárias sem o devido embasamento científico requisitado pelo Acordo SPS. Essa interferência se dá pela ação de agentes privados (Certificadoras), não membros formais de nenhum acordo mas com certeza integrantes dos dois regimes. Existe ainda a possibilidade de interferência no Acordo TBT que esse trabalho não se aprofundou mas que merece certamente maior pesquisa futura.

### **Referências Bibliográficas**

AZEVEDO, Maria Nazareth Farani. **A OMC e a reforma agrícola**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BAENA, Loris. O Acordo da OMC sobre Aplicação das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 42, Nº 165, p. 135-140, Jan./Mar, 2005.

BENJAMIN, Daniela Arruda. **O sistema de solução de controvérsias da OMC: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013.

BCI. **Better Cotton Initiative: Critérios e Princípios de Produção com Explicações**. Disponível em: <[https://bettercotton.org/wp-content/uploads/2014/12/Better-Cotton-Production-Principles-and-Criteria-Explained-2013\\_final\\_por\\_ext.pdf](https://bettercotton.org/wp-content/uploads/2014/12/Better-Cotton-Production-Principles-and-Criteria-Explained-2013_final_por_ext.pdf)>. Acesso em 20/03/2020.

BRASIL. Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Promulga a ata final que incorpora os resultados da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais do GATT. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 31/12/1994. Seção 1.

GEREFFI, G.; FERNANDEZSTARK, K. **Global Value Chain Analysis: A Primer**. Center on Globalization, Governance and Competitiveness. 2011.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às relações Internacionais**. 3 Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

JATOBÁ, Daniel. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo, Saraiva: 2013.

KEOHANE, Robert O.; VICTOR, David G. **The Regime Complex for Climate Change**. Cambridge, Mass.: Harvard Project on International Climate Agreements, 2010.

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *In*: KRASNER, Stephen (Ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1985.

LIM, Timothy. **International Political Economy: An Introduction to Approaches, Regimes and Issues**. Saylor Foundation, 2014.

LIMA, Rodrigo Carvalho de Abreu. **Padrões Privados na Organização Mundial do Comércio: limites entre as regras multilaterais e a governança privada de temas ambientais, sanitários e fitossanitários**. Tese (Doutorado) - Doutorado em Direito das Relações Sociais, Pontífica Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2016.

LIU, Pascal. Private Standards in International Trade: Issues and Opportunities. *In*: **WTO's Workshop on Environment-related Private Standards, Certification and Labelling Requirements**, Genebra, 2009.

MAFRA, Rafael D'Aquino. **O Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio sob a Ótica dos Regimes Internacionais**. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

MENDES, Judas Tadeu Grassi. **Agronegócio: uma abordagem econômica**. São Paulo. Pearson Prentice Hall, 2007.

MESQUITA, Paulo Estivallet. **A Organização Mundial do Comércio**. Brasília: FUNAG, 2013.

ONU. **Food and Agriculture Organisation of the United Nations**. Disponível em: <<http://www.fao.org/faostat/en/#home>>.

\_\_\_\_\_. **Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade**. Disponível em: <<http://www.pic.int/Portals/5/download.aspx?d=UNEP-FAO-RC-CONVTEXT-2017.English.pdf>>

\_\_\_\_\_. **United Nations Conference on Environment & Development**. Agenda 21, Capítulo 17, item 17.119. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>>.

OLIVEIRA, Susan Elisabeth Martins Cesar de. **Cadeias Globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: estratégias de inserção de Brasil e Canadá**. Brasília: FUNAG, 2015.

ORSINI, Amandine; MORIN, Jean-Frédéric; YOUNG, Oran. Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance? **Global Governance**, Nº 19, p. 27-39, 2013.

PATRIOTA, Erika Almeida Watanabe. **Bens ambientais, OMC e o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

SILVA, Luís Henrique Barbosa da. O comércio agrícola internacional e as barreiras do Acordo SPS da OMC. **Revista de Política Agrícola**, Ano XXII, Nº 4, p. 25-37, Out./Nov./Dez. 2013.

SUN, Xinhua; THORSTENSEN, Vera; WEISSINGER, Reinhard. **E15 initiative on regulatory systems coherence: private standards, implications for trade, development and governance.** 2015.

THORSTENSEN, Vera (Coord.). **A regulação do comércio global de produtos agrícolas.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

\_\_\_\_\_. **A regulação do comércio global nos setores de milho, arroz, trigo e soja.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

THORSTENSEN, Vera; VIEIRA, Andreia. **Private Standards or Market Standards: in search for legitimacy and accountability in the international trading system,** 2015.

\_\_\_\_\_. **Regulatory Barriers to Trade: TBT, SPS and Sustainability Standards.** São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2016.

VALE, Helder Ferreira do. Local-global linkages in the food regime: global history and the internationalization of Brazilian agribusiness. **Revista Brasileira de Política Internacional.** 61(1): e010, 2018.